

Sharing-Economy und die Regularien des Öffentlichen Rechts

Gastautor

2015-04-14T10:10:32

Begründen die Geschäftsmodelle Airbnb und UberPOP neuen rechtlichen Handlungsbedarf?

von [SANDRA ISBARN](#) und [TOBIAS WAGENKNECHT](#)



Geschäftsmodelle im Internet verzeichnen seit Jahren hohe Zuwächse, da deren Online-Plattformen eine schnelle und einfache Vernetzung der Menschen ermöglichen, die Leistungen oder Güter suchen, anbieten oder miteinander teilen möchten. Zu dieser sogenannten Sharing-Economy gehören das Mitwohnportal Airbnb sowie die App UberPOP, in der Mitfahrgelegenheiten in privaten Kraftfahrzeugen vermittelt werden. Rechtliche Streitfragen über die Zulässigkeit und Ausgestaltung der entsprechenden Tätigkeiten stellen sich in aller Regel erst, wenn diese die Grenze zu einer wirtschaftlichen Nutzung überschreiten und bedeutende Einnahmen erzielt werden. Ab diesem Punkt erkennen auch die etablierten Unternehmen im Hotel- und Taxigewerbe eine neue unmittelbare Konkurrenz, gegen die vorzugehen ist. Gerichtliche Klärungen, welche Voraussetzungen die Modelle der Sharing-Economy erfüllen müssen, um etwa mit dem Steuer- und Gewerbeamt vereinbar zu sein, stehen noch vielfach aus. Unter dem Aspekt der Wettbewerbswidrigkeit erließ jüngst das LG Frankfurt ein deutschlandweites Verbot für UberPOP. Im Bereich der Vermietung von Wohnraum erhöhen – glaubt man der Tagespresse – die zuständigen Finanz- und Ordnungsbehörden derzeit ihre Kontrollen, sodass Gerichtsentscheidungen dazu absehbar sind.

Von Luftmatratzen zu Privatschlössern– die Vermietung von Räumlichkeiten über Airbnb

Das [Online-Portal Airbnb](#) wurde im Jahre 2008 in San Francisco mit der Intention gegründet, jungen Reisenden mit geringen finanziellen Mitteln eine erschwingliche Übernachtungsmöglichkeit – etwa in Gestalt einer Luftmatratze in einem ansonsten von den Gastgeber_innen bewohnten Zimmer – zu ermöglichen. Auf diese ursprüngliche Idee deutet der Name des Unternehmens hin, der sich aus den Wörtern „airbed and breakfast“ zusammensetzt. Heute werden bei Airbnb neben Privatzimmern vollständige Ferienwohnungen und -häuser bis hin zu Privatinseln und Schlössern angeboten, die sich weltweit über tausende Urlaubsorte verteilen.

Die rechtliche Aufklärung der Nutzer_innen durch das Unternehmen gerät knapp und vage. Das ist angesichts seiner internationalen Betätigung und unterschiedlichster einschlägiger Regelungen nicht verwunderlich. Airbnb [weist auf seiner Homepage darauf hin](#), dass – neben der bürgerlich-rechtlichen Genehmigung eines Untermietverhältnisses durch die Eigentümer_in – „offizielle Erlaubnisse“ erforderlich sein oder Einschränkungen in Hinblick auf bestimmte Formen der Vermietung in der jeweiligen Stadt gelten können. Im Zweifel solle man sich anwaltlich beraten lassen oder an die örtliche Behörde wenden.

Bundesweites Gewerbe- und Steuerrecht wird durch regionalen Wohnraumschutz ergänzt

In Deutschland stehen derzeit die Vorgaben aus drei öffentlich-rechtlichen Normgefügen im Fokus. Darunter fallen zunächst die bundesweit geltenden gewerbe- und steuerrechtlichen Vorschriften. Für Ballungsgebiete, in denen bezahlbare Mietwohnungen rar sind, finden sich daneben Sondervorschriften, die einer Nutzung von Wohnraum durch Feriengäste oder in anderen gewerblichen Formen entgegenwirken sollen. Derartige Gesetze oder Satzungen haben bisher etwa [Berlin](#), [Hamburg](#), [Köln](#) und [München](#) erlassen. Die (Weiter-)Vermietung von Wohnraum an Tourist_innen wird beispielsweise in Hamburg durch § 9 Wohnraumschutzgesetz unter einen Genehmigungsvorbehalt gestellt, soweit mehr als 50% der Gesamtwohnfläche für derartige Zwecke genutzt wird.

Die Vermietung an Feriengäste als gewerbliche Tätigkeit

Ob eine Vermietung von Räumlichkeiten an Feriengäste ein anzeigepflichtiges Gewerbe gemäß § 14 Abs. 1 Satz 1 Gewerbeordnung ist oder nicht, entscheidet sich an dem Merkmal der bloßen Nutzung oder Verwaltung eigenen Vermögens. Beim Betrieb einer einzelnen Ferienwohnung ohne zusätzliche Sonderleistungen [bejaht die Rechtsprechung](#) dieses Merkmal, weil die Schutzzwecke des Gewerberechts nicht oder nur geringfügig berührt werden. Erst bei deutlich größeren oder mehreren vermieteten Räumlichkeiten, einem häufigen Wechsel der Gäste oder weiteren Serviceleistungen der Vermieter_in (etwa einem Frühstücksangebot), liegen Indizien für die Gewerblichkeit vor. Die [Finanzgerichtsbarkeit](#) beurteilt die Gewerbesteuerpflichtigkeit – neben der Höhe der Einnahmen – gleichfalls nach

diesen Kriterien. Letztlich kommt es in beiden Gebieten für die rechtliche Würdigung auf die Umstände des Einzelfalls an.

UberPOP oder das private Taxi

Durch den Fahrgastvermittler Uber Technologies wird das deutsche Taxigewerbe vor neue Herausforderungen gestellt. Das 2009 in den USA gegründete Unternehmen handelt auf verschiedenen Wegen – drei davon stehen derzeit etwa in [Hamburg](#) (noch) zur Verfügung. Über die Smartphone-App „UberBLACK“ vermarktet es einen Limousinen-Mietservice und durch „UberPOP“ werden (günstige) Fahraufträge an private Fahrer_innen mit eigenem Fahrzeug vermittelt. Zuletzt gibt es für bereits zugelassene Taxifahrer_innen das UberTAXI, für das die regional geltenden Tarife gezahlt werden müssen. Mittlerweile agiert das Unternehmen fast weltweit. Gerade in Deutschland gehört aber das traditionelle Taxigewerbe zu den am stärksten regulierten Märkten. Folglich erweist sich die Etablierung insbesondere von UberPOP hier als heikles Unterfangen.

Verschiedene verwaltungsrechtliche Klagen vor Gerichten u.a. in Berlin und Hamburg haben sich mit der Tätigkeitsuntersagung des Unternehmens auseinandergesetzt. Auf zivilrechtlicher Seite wird ebenfalls geklagt: Der Limousinenservice UberBlack war bereits Gegenstand einer zivilrechtlichen Unterlassungsklage vor dem [LG Berlin](#) wegen des Verstoßes gegen das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG).

Nutzung gesetzlicher Regelungslücken? – UberPOP und das Personenbeförderungsgesetz

UberTechnologies wird vorgehalten, gezielt rechtliche Regelungslücken auszunutzen und gerade durch Verstöße gegen bestehendes Recht günstige Angebote machen zu können. Selbst sieht es sich als reinen Vermittlerdienst an, der für die Anmeldung privater Fahrer_innen über die Smartphone-App lediglich eine Vermittlungsgebühr einzieht. Eine Genehmigung nach dem Personenbeförderungsgesetz (PBefG) ist dabei für die Beteiligten nicht vorgesehen. Dies ist kritisch zu sehen, da das PBefG insbesondere dem Schutz der zu befördernden Personen dient. Taxifahrer_innen müssen aus diesem Grund einen Taxischein erwerben und werden behördlich auf ihre umfassende Eignung und Zuverlässigkeit hin überprüft. Ebenso stellt das Gesetz sicher, dass die Fahrzeuge regelmäßig gewartet werden. Diese Standards werden im Bereich UberPOP nicht gewährleistet.

Die bisherigen gerichtlichen Urteile geben dem deutschen Taxigewerbe Recht. Eine entgeltliche oder geschäftsmäßige Personenbeförderung mit privaten Kraftfahrzeugen ist in Deutschland gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 PBefG genehmigungspflichtig. § 49 Abs. 4 PBefG, der den Mietwagenverkehr regelt, greift im Falle von UberPOP nicht. Im Gegensatz zu klassischen Mitfahrzentralen – so hat das [OVG Hamburg](#) hervorgehoben – haben die Fahrer_innen nicht maßgeblich über das Ziel, den Zweck und den Ablauf der Fahrt zu bestimmen. Vielmehr entscheidet der Fahrgast im Vorfeld per App über die Beförderung. Einschlägig sei

damit der Tatbestand des § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 PBefG – genehmigungspflichtiger Gelegenheitsverkehr mit Kraftfahrzeugen. Das VG Berlin beurteilte anhand des Internetauftritts und der Ausgestaltung der App (die Zahlung z.B. erfolgt online direkt an das Unternehmen), dass in der daraus resultierenden objektiven Wirkung für den Nutzer Uber Technologies als Beförderer auftrete und nicht als bloßer Vermittler. Im Außenverhältnis gegenüber den Fahrgästen sei es ebenfalls maßgeblicher Vertragspartner und unterliege daher als Verantwortlicher der gewerblichen Genehmigungspflicht.

Aber nicht nur in Deutschland, auch im benachbarten Ausland (etwa [den Niederlanden](#) und Belgien) wurde UberPOP gerichtlich untersagt. Dennoch erfährt Uber Technologies nicht nur Gegenwind. Die damalige EU-Kommissarin Neelie Kroes hatte sich nach dem Verbot in Belgien [deutlich für das Unternehmen und gegen den Schutz durch ein Taxi-Kartell ausgesprochen](#).

Fehlende steuerrechtliche Kontrolle

Gravierende, noch ungeklärte Probleme ergeben sich daneben im Rahmen der steuerrechtlichen Kontrolle von Uber Technologies. Einkommens- oder Umsatzsteuerzahlungen sind von dessen Seite nicht vorgesehen. Dass auch hier Regulierungsbedarf besteht, um die ordnungsgemäße Versteuerung zu ermöglichen, zeigt exemplarisch die [Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage](#) mehrerer Abgeordneter im Bundestag. In dieser wird etwa danach gefragt, wie die Erfassung der Beförderungstätigkeiten durch die Finanzbehörden sichergestellt werden kann, und wann diese einkommen- und gewerbsteuerpflichtig sind.

Staatliche Handlungsoptionen für den zukünftigen Umgang mit der Sharing-Economy

Betrachtet man die finanziellen und örtlichen Umfänge, die die Tätigkeiten beider Unternehmen mittlerweile angenommen haben, ist von dem ursprünglichen altruistischen Teilungsgedanken und einer damit einhergehenden Schonung von Ressourcen nicht mehr viel übrig. Airbnb und Uber Technologies erscheinen als klassische Unternehmen, die zwar innovative Kommunikationswege nutzen, denen es letztlich aber um Profite geht. Dabei ist nicht von der Hand zu weisen, dass Anbieter_innen oder Betreiber vielfach versuchen, sich unter dem Deckmantel der Sharing-Economy über bestehende Gesetze hinwegzusetzen oder bewusst gesetzliche Regelungslücken zu nutzen. In dieser Situation hat der Staat zwei Reaktionsoptionen. Zum einen sollte der Gesetzgeber überprüfen, ob die etablierten Regulierungen der Märkte – etwa im Bereich der Personenbeförderung – noch zeitgemäß sind oder ihren Sinn und Zweck in einigen Punkten verfehlen. Wegen möglicher Verstöße gegen die europäische Niederlassungsfreiheit durch Tätigkeitsverbote ist es zudem nicht ausgeschlossen, dass sich der Europäische Gerichtshof in naher Zukunft mit diesen Fragen zu befassen hat. Auf der anderen Seite ist es aus gefahrenrechtlicher, wettbewerblicher und fiskalischer Sicht unabdingbar, dass Unternehmen wie Airbnb und Uber Technologies die

Voraussetzungen der einschlägigen Normen erfüllen. Behörden und Gerichte sind gefordert, deren Einhaltung zu kontrollieren und durchzusetzen.

Die anfangs gestellte Frage, ob die Formen der Sharing-Economy neue Handlungsbedarfe schaffen, kann auf die eine oder andere Weise daher bejaht werden.

